



The Observatory of Social
and Political Elites of Brazil

ISSN on line
2359-2826

Análise dos tempos de nomeação dos ministros do Supremo Tribunal Federal (1945-2013)

Frederico de Almeida (ifch/unicamp)

newsletter

v. 2 ▪ n. 7 ▪ maio, 2015

universidade federal do paraná (ufpr) ▪ núcleo de pesquisa em sociologia política brasileira (nusp)

Análise dos tempos de nomeação dos ministros do Supremo Tribunal Federal (1945-2013)

Frederico de Almeida (ifch/unicamp)*

Resumo: Este texto apresenta dados sobre o tempo percorrido entre a indicação e a posse dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro no período entre 1945 e 2013. Para fins comparativos, também são apresentados dados sobre o tempo entre a indicação pelo Executivo e a decisão pelo Senado para a composição da Suprema Corte dos Estados Unidos. Os dados mostram que, embora os tempos entre indicação e posse dos ministros seja crescente no Brasil, não há evidências de que esse tempo seja efetivamente aproveitado pelo Senado para uma efetiva apreciação ou mesmo recusa dos nomes indicados pelo Executivo; também não há evidências que associem maior tempo a governos ou a períodos políticos específicos, o que aponta para a necessidade de investigações em profundidade da dinâmica do processo de nomeação para além dos procedimentos formais da indicação, da sabatina e da nomeação.

Introdução

A indicação de Luís Edson Fachin para o cargo de ministro do Supremo Tribunal Federal, pela presidenta da República Dilma Rousseff, reacendeu o debate sobre o processo de indicação dos membros da mais alta corte da justiça brasileira.

Tal debate, aparentemente influenciado pelo prolongamento da intensa disputa entre forças governistas e opositoras das eleições presidenciais de 2014 e dos primeiros meses do segundo governo de Dilma Rousseff, tem sido pautado pelo suposto risco de um aparelhamento político do STF pelo partido na presidência da República. Tal risco estaria presente no fato de que, além dos doze ministros indicados por Luís Inácio Lula da Silva e por Dilma Rousseff nos doze anos de governo do Partido dos Trabalhadores, a presidenta, reeleita em 2014, teria a possibilidade de indicar ainda outros seis ministros do STF, já incluindo a indicação em 2015 de Fachin.¹

No que se refere à recomendação de Fachin, o papel da oposição parlamentar e da imprensa em apurar fatos da vida profissional e pessoal pregressa do indicado, incluindo seus posicionamentos políticos e supostas irregularidades por ele praticadas, trouxe à tona o debate sobre o próprio processo político de composição do STF, que inclui a necessidade

¹ Veio de Gilmar Mendes, ministro do STF indicado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (em cujo governo foi Advogado-Geral da União) e frequentemente engajado em embates públicos com os governos do PT, uma das críticas nesse sentido: em entrevista ao jornal *Folha de S. Paulo* logo após a eleição presidencial de 2014, o ministro disse ser importante que o STF “não se converta em uma corte bolivariana”, “que venha para cumprir e cancelar o que o governo quer” (O STF não pode se converter em uma corte bolivariana, *Folha de São Paulo*, 3 de novembro de 2014).

recebido para publicação: 17 maio 2015
aprovado para publicação: 25 maio 2015

de uma sabatina, pelo Senado Federal, do indicado pelo Executivo, com possibilidade de recusa do nome pelo Legislativo.

Os dados aqui apresentados pretendem colaborar para um debate menos adstrito às circunstâncias políticas imediatas sobre a composição do Supremo, no que se refere ao processo político que vai da indicação à posse dos ministros da Corte.² Para esta análise inicial e exploratória, foram incluídos no banco de dados apenas os ministros indicados e que tomaram posse entre o fim da ditadura do Estado Novo³ e o primeiro governo de Dilma Rousseff. Também são apresentados alguns dados sobre a indicação pelo Executivo e a decisão pelo Senado para a composição da Suprema Corte dos Estados Unidos.

Da indicação à posse

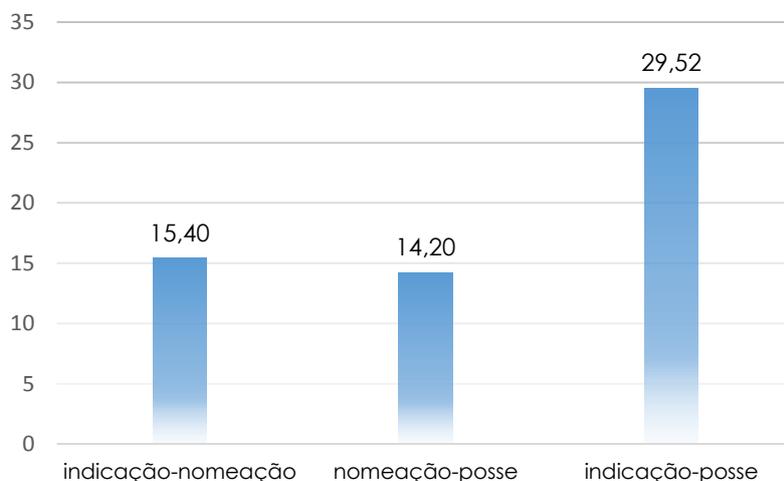
O processo atual de nomeação de ministro do STF envolve a indicação do nome pelo chefe do Executivo; a sabatina do indicado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal; a apreciação do nome em votação pelo plenário do Senado; a nomeação, por decreto da Presidência da República, do nome aprovado pelo Senado; e a posse pelo STF. A previsão constitucional desse processo de nomeação está no artigo 84, inciso XIV, e no artigo 101, parágrafo único da Constituição Federal.

O Gráfico 1 mostra as médias de dias percorridos entre indicação e nomeação, entre nomeação e posse, e o tempo total do processo (ou seja: entre indicação e posse) dos ministros do STF entre 1945 e 2013.

² Os dados foram extraídos da página “Pasta dos Ministros”, do sítio oficial do Supremo Tribunal Federal na Internet (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, [s.d.]).

³ Optou-se por esse recorte temporal pelo fato de que, durante o Governo Provisório (1930-1934) e o Estado Novo (1937-1945), os ministros do STF foram nomeados sem apreciação de seus nomes pelo Senado Federal, e antes disso, durante a Primeira República (1889-1930), a apreciação, pelo Senado, do nome indicado pelo Executivo dava-se mesmo após a posse do ministro nomeado (como foi o caso, por exemplo, do médico Barata Ribeiro, que exerceu a função de ministro por quase um ano até ter seu nome rejeitado pelo Senado. Nesse sentido, ver Santos e Da Ros (2008) e Mello Filho (2014). Os ministros mais antigos incluídos na base de dados foram Lafayette de Andrade e Edgar Costa, ambos indicados pelo presidente interino da República José Linhares em 1º de novembro de 1945. Oficialmente, eles foram indicados já na transição pós-Estado Novo, mas ainda no modelo de dispensa de apreciação de seus nomes pelo Senado. Optou-se, ainda assim, por sua inclusão na base de dados, justamente para demonstrar o efeito da mudança de regras do processo de nomeação, como se verá no Gráfico 2.

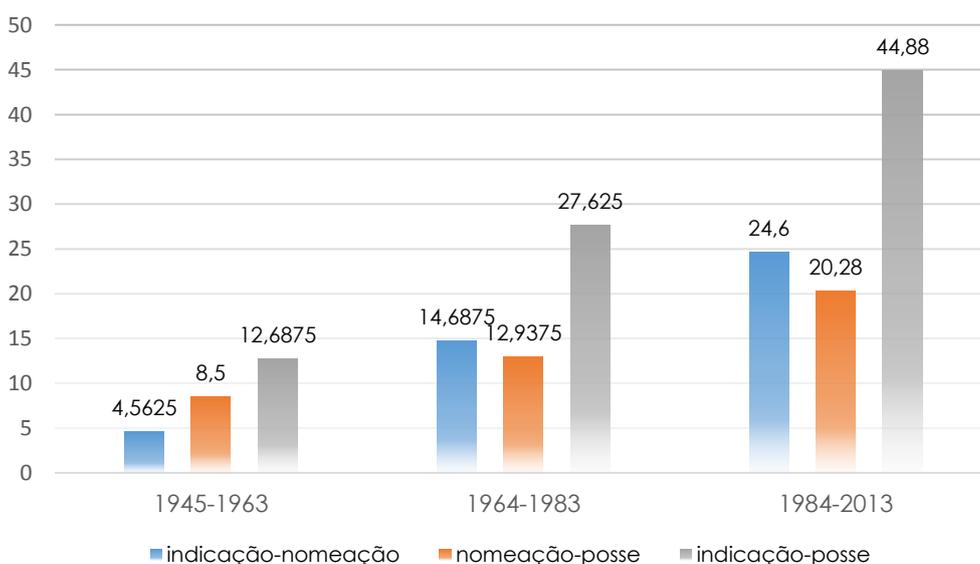
Gráfico 1: Médias de dias percorridos entre nomeação, indicação e posse dos ministros do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 1945-2013)



Fonte: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, [s.d.]. N=73.

Os tempos visualizados no gráfico acima indicam um processo razoavelmente célere: após sua escolha pela Presidência da República, os ministros do STF dos últimos 68 anos tomaram posse na Corte em pouco menos de um mês, em média. Esses tempos, porém, são variáveis ao longo do período analisado. O gráfico abaixo mostra as médias de dias percorridos, em cada uma dessas etapas, em três momentos históricos diferentes nos quais os ministros foram nomeados.

Gráfico 2: Médias de dias percorridos entre nomeação, indicação e posse dos ministros do Supremo Tribunal Federal, por período de nomeação (Brasil, 1945-2013)



Fonte: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, [s.d.]. N=73 (16 ministros nomeados entre 1945-1963; 32 ministros nomeados entre 1964-1983; 25 ministros nomeados entre 1984 e 2013).

Percebe-se que os tempos analisados são crescentes, em todas as etapas do processo que vai da indicação à posse dos ministros.

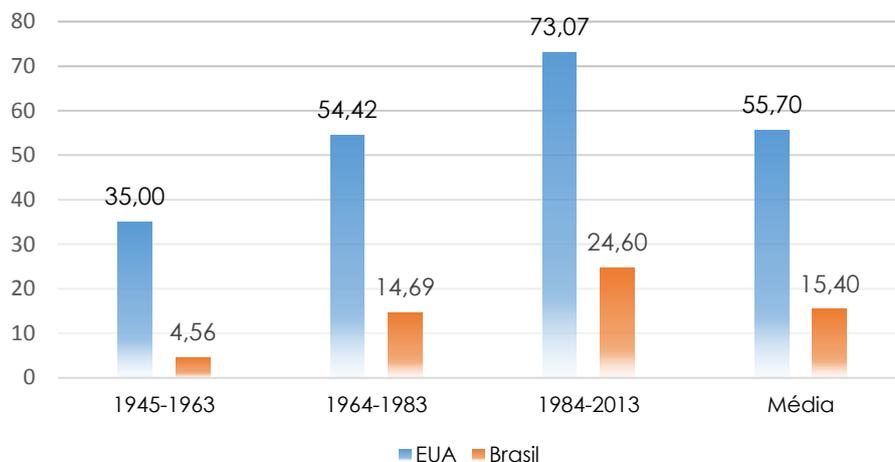
Ainda assim, é possível afirmar que mesmo os pouco mais de 44 dias que os ministros do atual período democrático levaram de sua indicação até a assunção do cargo constituem um período curto, dada a exigência constitucional da sabatina (que acontece entre a indicação e a nomeação, em média de 24,6 dias), a exposição crescente do STF e de seus ministros na imprensa, e eventuais necessidades de negociação e composição políticas entre Executivo e Legislativo em torno das indicações.

A título de comparação, veja-se o Gráfico 3, no qual os tempos do processo de indicação e nomeação de ministros do STF brasileiro são apresentados justamente com os tempos entre a indicação pelo Executivo e a decisão final do Senado dos membros da Suprema Corte dos Estados Unidos da América.

Algumas observações sobre os dados relativos à Suprema Corte dos EUA: como já dito acima, os dados referem-se ao intervalo entre indicação, pelo Presidente, e decisão do Senado, não havendo na fonte utilizada informações sobre data de posse; a decisão do Senado pode ser de aprovação ou recusa do nome, o que não é raro na história da Suprema Corte dos EUA. Os dados incluem ainda indicações específicas para a função de presidência da corte (*Chief Justice*), a qual não necessariamente será exercida por um membro atual da Corte, podendo ser exercida por pessoa externa à Corte, indicada pelo chefe do Executivo e aprovação do Senado.⁴

⁴ Os dados foram extraídos da página "Supreme court nominations, presente-1789" (U.S. SENATE, [s.d.]), do sítio oficial do Senado dos Estados Unidos da América na internet. Para um interessante conjunto de referências sobre o processo de nomeação dos membros da Suprema Corte dos EUA, ver a página "Supreme Court Nominations Research Guide" (GEORGETOWN LAW LIBRARY, [s.d.]), disponível no sítio da Georgetown Law Library. Para uma análise do processo político das nomeações dos membros da Suprema Corte dos EUA, ver Nemacheck (2007).

Gráfico 3: Médias de dias percorridos entre indicação e nomeação de ministros do Supremo Tribunal Federal no Brasil, e entre indicação e decisão do Senado dos nomes indicados à Suprema Corte dos Estados Unidos da América, por período de nomeação (Brasil e EUA, 1945-2013)



Fontes: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, [s.d.]; U.S. SENATE, [s.d.]. Brasil: N=73 (16 ministros nomeados entre 1945-1963; 32 ministros nomeados entre 1964-1983; 25 ministros nomeados entre 1984 e 2013); EUA: N=38 (11 ministros nomeados entre 1945-1963; 12 ministros nomeados entre 1964-1983; 14 ministros nomeados entre 1984 e 2013).

Em todos os períodos históricos comparados, o tempo da fase politicamente mais significativa do processo de nomeação dos membros da Suprema Corte – a apreciação do indicado pelo Senado – é consideravelmente maior nos EUA do que é no Brasil, sendo crescente em todo o período.

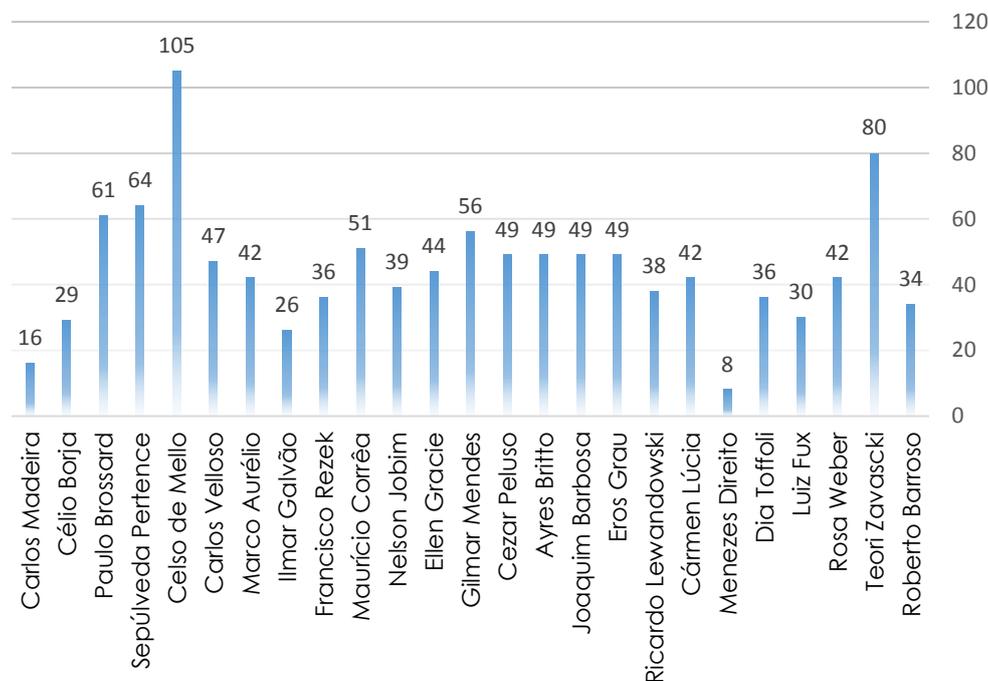
Esses dados confirmam a impressão de analistas⁵ de que, apesar das semelhanças nos modelos institucionais de indicação pelo Executivo e avaliação pelo Legislativo dos membros da cúpula do Judiciário nos dois países, o papel efetivamente desempenhado pelo Senado estadunidense é sensivelmente diferente da mera formalidade ritual praticada pela câmara alta do Congresso Nacional brasileiro.

Além do tempo gasto com os procedimentos próprios da sabatina pelo Senado (coleta e sistematização de informações sobre o indicado, sessões de arguição, etc.), o aumento progressivo do tempo entre indicação e posse (e entre indicação e nomeação, mais especificamente) poderiam sugerir maior tempo dispendido não nos procedimentos formais da sabatina (que no caso brasileiro parecem ser irrelevantes), mas nas negociações paralelas

⁵ Veja-se, por exemplo, a opinião do professor de Direito Constitucional da Universidade Federal do Paraná Clèmerson Clève, ouvido em reportagem do jornal *Gazeta do Povo*: “O Senado não tem cumprido adequadamente seu papel. A arguição dos senadores no Brasil é meramente formal, não há questionamentos substantivos a respeito da posição dos ministros e o que eles já decidiram na vida pregressa” (Escolha dos ministros do STF em xeque, *Gazeta do Povo*, 15 de novembro de 2012). Veja-se também as observações de Paes (2011), e de Silveira e Groth (2012) a respeito das diferenças entre as sabinas nos EUA e no Brasil (2012). Por fim, é importante mencionar que só houve cinco recusas pelo Senado a nomes indicados pelo Executivo, e todas elas aconteceram no governo de Floriano Peixoto (MELLO FILHO, 2014).

e composições políticas não expressas ou assumidas, feitas nos bastidores, e que compõem esse processo de interação entre Executivo e Legislativo em torno da escolha de novos membros da Suprema Corte.

Gráfico 4: Dias percorridos entre indicação e posse dos ministros do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 1985-2013)



Fonte: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, [s.d.]

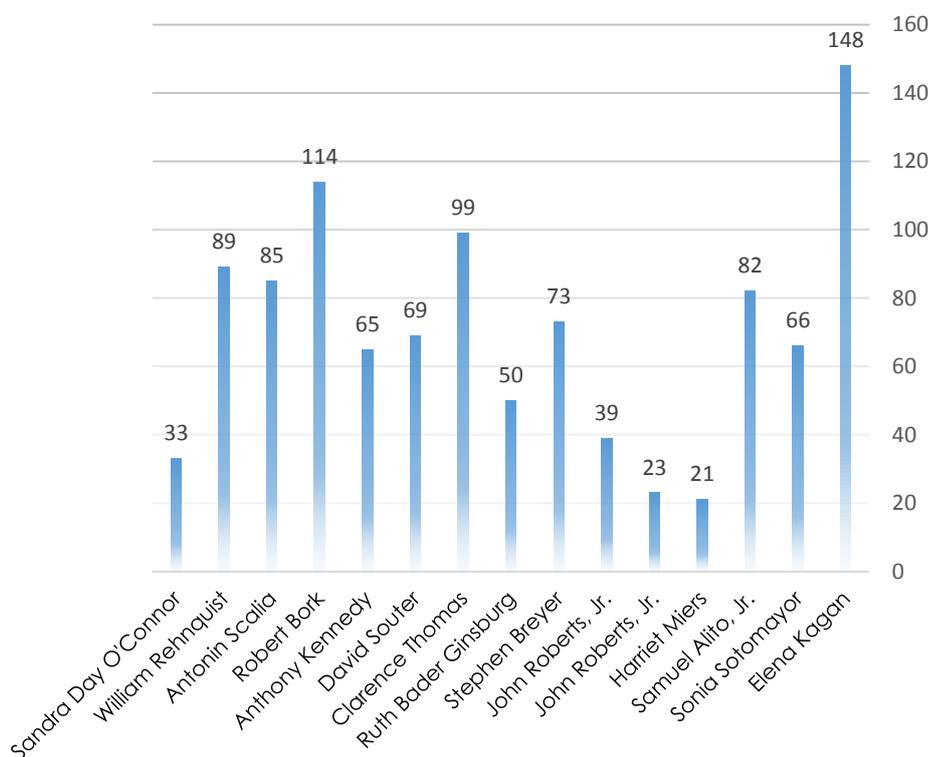
Embora essa seja uma hipótese que mereça aprofundamento, a análise dos tempos percorridos entre indicação e posse dos ministros nomeados apenas no atual período democrático não indica nenhuma tendência geral nesse sentido: os dados expostos no Gráfico 4 sugerem que esses tempos são bastante variáveis, independentemente dos presidentes que fazem a indicação ou dos padrões gerais de interação Executivo-Legislativo em um mesmo governo⁶ – os tempos idênticos verificáveis entre as indicações e a posse dos primeiros ministros nomeados pelo presidente Lula (Cezar Peluso, Ayres Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau, todos com 49 dias) podem ser ao menos em parte explicados pelo fato

⁶ Ministros indicados pelo presidente **José Sarney**: Carlos Madeira, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence; Celso de Mello. Ministros indicados pelo presidente **Fernando Collor de Mello**: Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ministro indicado pelo presidente **Itamar Franco**: Maurício Corrêa. Ministros indicados pelo presidente **Fernando Henrique Cardoso**: Nelson Jobim, Ellen Gracie, Gilmar Mendes. Ministros indicados pelo presidente **Lula da Silva**: Cezar Peluso, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Menezes Direito, Dias Toffoli. Ministros indicados pela presidenta **Dilma Rousseff**: Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso.

de que três desses ministros (Peluso, Britto e Barbosa) foram indicados, nomeados e tomaram posse nas mesmas datas.

O mesmo fenômeno parece acontecer nas indicações feitas pelos presidentes republicanos (Ronald Reagan⁷, George H. W. Bush⁸ e George W. Bush⁹) e democratas (Bill Clinton¹⁰ e Barack Obama¹¹) desde o início dos anos 1980 para a Suprema Corte dos Estados Unidos, conforme o Gráfico 5. Percebe-se que nos EUA, como no Brasil, não há indícios de que os tempos variem em função do partido no poder ou da indicação presidencial.

Gráfico 5: Dias percorridos entre indicação e decisão pelo Senado dos nomes para composição da Suprema Corte dos Estados Unidos da América (Estados Unidos da América, 1981-2010)



Fonte: U.S. SENATE, [s.d.]

⁷ Indicou os seguintes nomes para a Suprema Corte: Sandra Day O'Connor, Willian Rehnquist (como *Chief Justice*), Antonin Scalia, Robert Bork (recusado pelo Senado), e Anthony Kennedy.

⁸ Indicou os seguintes nomes para a Suprema Corte: David Souter e Clarence Thomas.

⁹ Indicou os seguintes nomes para a Suprema Corte: John Roberts Jr. (teve seu nome retirado antes da apreciação pelo Senado); John Roberts Jr. (desta vez aprovado, como *Chief Justice*); Harriet Miers (teve seu nome retirado antes da apreciação pelo Senado); Samuel Alito Jr.

¹⁰ Indicou os seguintes nomes para a Suprema Corte: Ruth Bader Ginsburg e Stephen Brayer.

¹¹ Indicou os seguintes nomes para a Suprema Corte: Sonia Sotomayor e Elena Kagan.

Por outro lado, os tempos muito maiores, como os de Celso de Mello e Teori Zavascki, no Brasil, e Elena Kagan, nos EUA, ou muito menores (como os de Carlos Madeira e de Menezes Direito, no Brasil, e Herriet Miers, nos EUA) sugerem que esses casos devem ser estudados em profundidade, para se compreender quais os fatores políticos, naqueles processos de nomeação específicos, que podem explicar essas diferenças.

Ou seja: se não há, na distribuição dos tempos, qualquer indício que aponte para um aumento da complexidade das relações entre Executivo e Legislativo nas indicações, ao longo dos anos ou em função de um ou outro governo, *é preciso compreender quais os fatores circunstanciais* (relacionados ao indicado ou ao momento político de sua indicação) *que explicam essas variações nos tempos*.

A partir daí, seria possível compreender os demais processos de nomeação, tendo por base as variáveis indicadas naqueles estudos de caso específicos.

Conclusões parciais e apontamentos de pesquisa

Os dados expostos acima permitem algumas conclusões provisórias e apontam para alguns desenvolvimentos futuros passíveis de investigações sobre o processo político de nomeação dos ministros do STF.

A primeira observação é a de que os tempos entre a indicação e a posse dos ministros é crescente nos últimos setenta anos, o que sugere que a exigência da aprovação prévia, pelo Senado, do nome indicado pelo Executivo imprimiu de fato um acréscimo de tempo entre a decisão política do presidente da República e a posse do novo membro da Corte.

Porém, a comparação desses tempos com os tempos percorridos entre a indicação de um nome e a decisão final do Senado nos EUA confirmam a impressão dos analistas brasileiros de que apreciação feita pelo Senado brasileiro dos indicados pela Presidência da República constitui mera formalidade.

Além disso, os dados indicam que, apesar do tempo médio entre indicação e posse ser crescente nos últimos setenta anos, não há evidências de que esse aumento esteja associado ao contexto mais amplo das relações entre Executivo e Legislativo ou ao perfil de um governo em especial, já que esses tempos são bastante variáveis dentro de um mesmo governo.

Essa observação aponta para a necessidade de que a investigação científica sobre o processo político de nomeação dos ministros do STF vá além da análise da dinâmica procedimental e dos discursos das sabinas no Senado, como já vem sendo feito (PAES, 2011; SILVEIRA; GROTH, 2012), para se dedicar também aos bastidores do processo e à reconstrução dos contextos específicos nos quais se dão as candidaturas de juristas perante o Executivo, a seleção de nomes pela Presidência da República, as negociações e acordos entre Executivo e Legislativo, e a interferência de *lobbies* lutas políticas nesse processo.

Referências

MELLO FILHO, J. C. 2014. *Notas sobre o Supremo Tribunal (Império e República)*. 4. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014.

NEMACHECK, C. L. 2007. *Strategic selection: presidential nomination of Supreme Court Justices from Herbert Hoover through George W. Bush*. Charlottesville: University of Virginia Press, 2007.

PAES, T. S. 2011. *A influência do processo de escolha dos ministros da suprema corte na judicialização da política: uma análise empírica do procedimento da sabatina dos indicados para o Supremo Tribunal Federal*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas.

SANTOS, A. M.; DA ROS, L. 2008. Caminhos que levam à Corte: carreiras e padrões de recrutamento dos ministros dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário brasileiro (1829-2006). *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, n. 30, p. 131–149.

SILVEIRA, D. B.; GROTH, T. R. 2012. O processo de diferenciação funcional do Supremo Tribunal Federal: padrão de recrutamento e carreiras políticas. In *36º Encontro Anual da ANPOCS*. Águas de Lindóia.

Outras fontes

Escolha dos ministros do STF em xeque. 2012. *Gazeta do Povo*. Curitiba, 15 de novembro. Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-direito/escolha-de-ministros-do-stf-em-xeque-23kxmvtvmia3fe5a20pbgwp5a>>. Acesso em: 18.mai.2015.

GEORGETOWN LAW LIBRARY. *Supreme Court Nominations Research Guide*. Disponível em: <https://www.law.georgetown.edu/library/research/guides/supreme_court_nominations.cfm>. Acesso em: 18.mai.2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Pastas dos Ministros*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaMinistro>>. Acesso em: 18.mai.2015.

U.S. SENATE. *Supreme Court Nominations*. Disponível em: <<http://www.senate.gov/pagelayout/reference/nominations/Nominations.htm>>. Acesso em: 18.mai.2015.

O STF não pode se converter em uma corte bolivariana. 2014. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 3 de novembro. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/193796-o-stf-nao-pode-se-converter-em-uma-corte-bolivariana.shtml#_>. Acesso em: 18.mai.2015.

* **Frederico de Almeida** é doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e professor do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, onde é professor permanente do Programa de Pós Graduação em Ciência Política. É membro do Grupo de Pesquisa em Direito e Política do Centro de Estudos Internacionais e de Política Contemporânea e do Grupo de Estudos sobre Bourdieu da Unicamp, e do Conselho Científico do Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil, do Núcleo de Sociologia Política da Universidade Federal do Paraná. E-mail almeidaf@unicamp.br

como citar:

Almeida, Frederico de. 2015. Análise dos tempos de nomeação dos ministros do Supremo Tribunal Federal (1945-2013). **Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. NUSP/UFPR**, v.2, n. 7, maio. p. 1-13. ISSN 2359-2826

Normas para colaboração



A **Newsletter do Observatório de elites políticas e sociais do Brasil** aceita somente notas de pesquisa originais. Elas devem apresentar resultados substantivos de pesquisas empíricas a partir da análise de dados e evidências ainda não publicados. As notas de pesquisa devem conter até 2,5 mil palavras. A decisão sobre sua publicação cabe ao Editor a partir da avaliação de dois pareceristas. Os manuscritos submetidos serão avaliados através do sistema duplo-cego.

O resumo das notas de pesquisa deve ser redigido no formato IMRAD (introdução, materiais e métodos, resultados e discussão). O título da nota de pesquisa deve conter até 150 caracteres com espaços. Cada nota de rodapé deve conter no máximo 400 caracteres com espaços. As referências bibliográficas utilizadas serão apresentadas no final da nota de pesquisa, listadas em ordem alfabética obedecendo ao padrão Harvard autor-data.

As contribuições devem ser submetidas ao Editor através do endereço eletrônico: oelites@gmail.com

Copyright© 2015



observatory of brazilian political and social elites
núcleo de pesquisa em sociologia política brasileira (nusp)

Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. NUSP/UFPR. ISSN 2359-2826

editor: Adriano Codato (ufpr)

conselho editorial: Bruno Bolgnesi (unila); Bruno Speck (usp); Cláudio Gonçalves Couto (fgv-sp);
Débora Messenberg (unb); Emerson Cervi (ufpr); Ernesto Seidl (ufsc); Flávio Heinz (puc-rs);
Frederico Almeida (unicamp); Lucas Massimo (ufpr); Luiz Domingos Costa (uninter/ufpr); Maria
Teresa Kerbauy (unesp); Paulo Roberto Neves Costa (ufpr); Pedro Floriano Ribeiro (ufscar); Renato
Monseff Perissinotto (ufpr); Samira Kauchakje (puc-pr)

Financiamento: CNPq. Processo n. 477503/2012-8

observatório de elites políticas e sociais do brasil

universidade federal do paraná – ufpr

núcleo de pesquisa em sociologia política brasileira – nusp

rua general carneiro, 460 sala 904

80060-150, curitiba – pr – brasil

Tel. + 55 (41)33605098 | Fax + 55 (41)33605093

E-mail: uelites@gmail.com ▪ URL: <http://observatory-elites.org/>

One of the purposes of the observatory of elites is to condense knowledge and aggregate scholars in this field of study in Brazil through the sharing of information.

Rights and Permissions

All rights reserved.

The text and data in this publication may be reproduced as long as the source is cited.
Reproductions for commercial purposes are forbidden.

The **observatory of brazilian political and social elites** disseminates the findings of its work in progress to encourage the exchange of ideas. The papers are signed by the authors and should be cited accordingly. The findings, interpretations, and conclusions that they express are those of the authors and not necessarily those of the **observatory of brazilian political and social elites**.

Newsletters are available online at <http://observatory-elites.org/newsletter/> and subscriptions can be requested by email to uelites@gmail.com.